

УДК 342.9

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РОЗКРИТТЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ПОВНОВАЖЕННЯ»

SOME ASPECTS OF INTERPRETATION OF THE CONCEPT OF «POWERS»

Солонар А.В.,

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
юридичного факультету Сумського державного університету*

У статті проаналізовано наукове бачення поняття повноважень, функцій, компетенції. Також визначено особливості співвідношення таких дефініцій. Враховуючи розбіжності серед думок наукового співтовариства, визначено структурні елементи повноваження.

Ключові слова: повноваження, функції, компетенція, права, обов'язки.

В статье проанализировано научное видение понятия полномочий, функций, компетенции. Также определены особенности соотношения таких дефиниций. Учитывая разногласия среди взглядов научного сообщества, определены структурные элементы полномочия.

Ключевые слова: полномочия, функции, компетенция, права, обязанности.

The article analyzes the scientific view of the concept of powers, functions and competency. Also it was determined ratio of features such definitions. Considering differences of opinion among the scientific community, it was defined the structural elements of powers.

Keywords: powers, functions, competency, rights, responsibilities.

Постановка проблеми. Перш за все необхідно звернути увагу на те, що кожний суб'єкт буд-якої системи управління має певні повноваження (володіє правами і виконує покладені на нього обов'язки). Без цих елементів неможливе було б розкриття сутності певного суб'єкта правових відносин. Через права виражаються певні можливості, надані суб'єкту, реалізуючи які, він проявляє себе в повному обсязі, але в дозволених межах. Стосовно обов'язків, варто зазначити, що саме обов'язки дають можливість визначити, яку роль виконує той чи інший суб'єкт певних правовідносин.

Не зважаючи на проведені численні дослідження, на сучасному етапі наукове співтовариство не дійшло єдиної точки зору стосовно тлумачення поняття «повноваження» і співвідношення останнього із такими дефініціями як «функції» та «компетенція». Зазначене актуалізує необхідність розмежування і тлумачення вищенаведених понять.

Завдання статті. Метою дослідження є розкриття сутності поняття «повноваження», визначення основних складових елементів даної дефініції, а також особливостей співвідношення із такими поняттями як «функції» та «компетенція».

Аналіз останніх досліджень. Особливу увагу дослідженню зазначеної проблеми приділялася з боку таких науковців як В. Б. Аверьянов, Д. М. Бахрах, Б. М. Лазарєв. Крім того, окремі аспекти тлумачення понять «повноваження», «функції», «компетенція» були предметом наукових досліджень І. Л. Бачило, М. О. Іллічова, В. М. Манохіна, О. І. Харитонової, Н. В. Янюк та ін.

Виклад основного матеріалу. Що ж стосується розкриття змісту поняття «повноваження», то вчені не мають єдиної точки зору. Деякі вважають, що повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [1, с. 639]. Інші – що повноваження

слід розглядати як право, надане кому-небудь для здійснення чогось, компетенція, доручення, повновасть [2, с. 469]. На нашу думку, перше визначення є більш повним і конкретизованим, адже відображає всі структурні елементи повноваження. Однак з огляду на друге визначення не можна погодитися з тим, що під повноваженням можна розуміти певне право чи доручення. Право – це можливість певної поведінки окремого суб'єкта правовідносин, яка забезпечена відповідним обов'язком, що у своїй сукупності і становлять певне повноваження. Що стосується доручення, то дане поняття стосується сфери представницьких відносин між одним суб'єктом та іншим, у результаті яких одному з них доручається вчинення конкретних процесуальних дій.

В. Б. Авер'янов, аналізуючи різні положення про виробничі об'єднання, приходять до висновку, що найчастіше в них і повноваження, і функції описуються з використанням однієї і тієї ж термінології: «розробляє», «розглядає», «затверджує», «керує», «бере участь», «організує», «вживає заходів» і т.ін. Виходячи з цього, він наголошує на непотрібності штучного текстуального розмежування функцій і повноважень [3, с. 58].

Проте М. О. Іллічов вказує на органічність взаємозв'язку в змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), виражених у компетенції суб'єктів управління. На його погляд, тут варто вести мову не про відсутність чітких розходжень між функціями і повноваженнями, а про неправильне розуміння цих термінів користувачами цих положень [4, с. 97-98]. Із наведеного можна зробити висновок про те, що функції та повноваження розглядаються як складові елементи компетенції.

І. Л. Бачило вважає, що функції входять складовою частиною в компетенцію і визначають, «що» робить орган, виступаючи в результаті правовим явищем. У широкому розумінні під компетенцією вона вбачає, крім функцій, характеристику місця органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження і відповідальність, а у вузькому – права та обов'язки органу [5, с. 52-54]. Тобто у вузькому

розумінні під компетенцією слід розуміти повноваження певного органу, але як ми вже раніше зазначали, не можна ототожнювати ці два поняття.

Загалом функція – робота кого- чого-небудь, обов’язок, коло діяльності когось, чогось, призначення, роль чого-небудь [6, с. 1552]. Схоже визначення можна побачити і у В. Яременко, О. Сліпушко, проте останні під функцією, крім вище переліченого, ще вбачають і повинність, місію [7, с. 707]. Функція – завдання, обов’язки, зв’язані з діяльністю, посадою людини [8, с. 505]. Ці визначення лише приблизно дають трактування даного поняття та пов’язаних із ним елементів.

Необхідно зазначити, що кожний орган – суб’єкт управління наділений певними конкретними завданнями, у яких розкривається конкретна мета діяльності даного органу. Крім цього для здійснення мети діяльності, тобто завдань, на суб’єкт управління покладаються певні функції. Саме функції передбачають сферу діяльності певного органу й окреслюють те коло процесуальних дій, справ, роботи, яку необхідно зробити для виконання покладених на нього завдань. При цьому слушно зазначає В. С. Проніна, що функція органу вказує, що ж саме повинен робити даний орган управління [9, с. 58].

Термін «компетенція» походить від латинського «competentia» – сукупність (ведення, здатність, приналежність до права) – сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов’язків органу виконавчої влади, посадової особи [10, с. 210]. У даному випадку розуміння компетенції зводиться до переліку складових елементів цього поняття. Загалом поняття компетенції слід розуміти як сферу діяльності певного органу (що саме повинен робити даний орган) та необхідні для цього повноваження.

Компетенція (правомочність) визначається ще як сукупність обов’язків і прав, здійснюваних органами виконавчої влади і їх посадовими особами. Компетенція (правомочність) стосується лише посадових осіб, які компетентні (правомочні) вирішувати питання, що виникають між

конкретними учасниками (суб'єктами) адміністративно-правових відносин [11, с. 49-50]. Проте таке окреслення поняття компетенції не розкриває останнє в повному обсязі, а лише, на нашу думку, ототожнює дане поняття з поняттям повноважень. Але поняття компетенції містить у собі не лише сукупність прав та обов'язків (владних повноважень), а й певні предмети відання, певну сферу діяльності.

Б. М. Лазарєв зауважує, що компетенція визначає специфічну роль кожного органу і в той же час забезпечує узгодженість їх дій [12, с. 12].

З огляду на всі вище перелічені визначення поняття компетенції слід врахувати, що більшість авторів дотримується точки зору стосовно того, що компетенція включає в себе певну сферу діяльності та сукупність прав та обов'язків (повноважень). Тому слід погодитися з В. К. Колпаковим, який вважає, що зміст і характер компетенції зумовлені дорученою органу сферою управління, його місцем в управлінській ієрархії, структурними особливостями [13, с. 30].

Потрібно зазначити, що поняття завдань, функцій, повноважень і компетенції перебувають між собою у взаємозв'язку. Як уже зазначалося, усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності. Саме в завданнях останніх і відображається ця мета. Проте без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається лише на папері. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження. У свою чергу сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції.

Зауважимо, що, проаналізувавши всі наведені міркування, можна дійти висновку, що поняття повноваження розглядають таким чином: повноваження як сукупність прав та обов'язків; повноваження як складовий елемент компетенції; повноваження як функції.

Проте найбільш поширеною точкою зору, у якій сходяться більшість авторів, є включення у зміст поняття повноваження певних прав та

обов'язків. Із даним твердженням неможливо не погодитися.

Отже, нами визначено два структурних елементи (права та обов'язки), які характеризують будь-яке повноваження певного суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Право – надана законами держави можливість здійснювати що-небудь [8, с. 356]. Тобто в даному випадку це можливість суб'єкта діяти тим чи іншим чином на підставі закону й відповідно до вимог держави.

Загалом суб'єктивне право складається з певного комплексу правомочностей, які визначають його зміст: 1) можливість позитивної поведінки особи, тобто право на власні дії; 2) можливість вимагати відповідної поведінки від правозобов'язуючої особи, тобто права на чужі дії; 3) можливість застосовувати державний примус у випадку невиконання протилежною стороною своїх обов'язків, тобто право на офіційний захист у випадку невиконання юридичного обов'язку або виникнення перешкод реалізації суб'єктивного права [14, с. 42]. У даному випадку складових правомочностей налічується три.

У більш широкому змісті деякими авторами пропонується розуміння суб'єктивного права як юридичного зобов'язання [15, 253]. Проте, на нашу думку, це поняття є самостійною правовою категорією і може означати право на чужі дії, які надають можливість особі реалізувати своє суб'єктивне право.

Суб'єктивне право може бути визначене як міра юридично можливої поведінки, яка дозволяє суб'єкту задовольнити його власні інтереси [16, с. 214].

Аналізуючи правову природу суб'єктивних прав, О. І. Харитонova зазначає, що вони залежать від характеру правовідносин – зокрема, від того, чи є вони приватноправовими, чи публічно-правовими і відповідно до того, яким є підхід до правового регулювання даних відносин. Приватно-правовий підхід – ґрунтується на визнанні природних, невідчужуваних прав особистості, котрі не створюються, а лише визнаються і підтверджуються нормами позитивного законодавства. Публічно-правовий підхід ґрунтується

на тому, що держава не визнає, а створює права особистості, наділяючи ними окремих громадян і визначаючи тим самим обсяг правоздатності, а відтак і потенційних суб'єктивних прав кожного з них, котрий може бути збільшений або зменшений на розсуд самої держави [17, с. 87].

Ю. П. Битяк права громадян умовно поділяє на дві групи: загальні права (визначають правове становище громадянина у всій системі державного управління) і спеціальні права (визначають правове становище громадянина у конкретній сфері державного управління) [18, с. 29]. Тобто якщо це спеціальні права, то їх носієм є посадова особа органу державної влади. Права даної особи як суб'єкта адміністративно-правових відносин передбачено чинними законодавчими актами, положеннями, посадовими інструкціями тощо. Однак якщо це загальні права, то це так звані природні права людини, які надані кожному громадянину й закріплені на конституційному рівні.

Не виникає сумніву, що права не можуть існувати окремо від відповідного обов'язку. Вони існують у тісному взаємозв'язку, і праву одного суб'єкта кореспондується обов'язок іншого.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу [13, с. 99].

Обов'язок – те чого треба беззастережно дотримуватися, що підлягає безумовному виконанню внаслідок суспільних вимог або внутрішніх стимулів; певний обсяг роботи, справ, що визначається завданням, посадою, родинним станом тощо [8, с. 293]. Схоже визначення окреслене і В. Т. Буселом [6, с. 813].

Необхідно наголосити на тому, що саме обов'язки державного службовця характеризують сутність його службової діяльності [19, с. 280]. Варто погодитися з цим, адже саме через обов'язки посадової особи того чи іншого органу виявляється його роль у реалізації повноважень держави.

О. І. Харитонova у структурі юридичного обов'язку виділяє три складові елементи (котрі вона вважає, що можна було б іменувати «зобов'язування» або «приписи»):

1) необхідність (зобов'язування, припис) вчинити певні дії або утриматися від них. При цьому зобов'язування вчинити певні активні дії або утриматися від них містить також і припис не перешкоджати уповноваженій особі у користуванні її суб'єктивним правом (це пасивний юридичний обов'язок). Активний юридичний обов'язок містить припис здійснити ті дії, котрі вимагаються від зобов'язаної сторони у правовому відношенні;

2) необхідність (зобов'язування) зазнати негативних наслідків невиконання свого обов'язку;

3) необхідність для зобов'язаної особи відреагувати на звернені до неї вимоги особи, яка має відповідне суб'єктивне право, стосовно виконання приписаних дій або утримання від дій, визначених приписом (закону, договору тощо) [17, с. 89].

Варто звернути увагу на окремі елементи службових повноважень, які виділив В. М. Манохін, зокрема: завдання, які передбачені посадою; основні функції служби; службові права і обов'язки; правові форми діяльності службовця; порядок взаємовідношень за посадою [20, с. 123]. На нашу думку, варто враховувати дане міркування, але лише з позиції, що вищезазначені елементи (крім прав та обов'язків, які складають зміст повноваження) надають можливість найбільш точно сформулювати й охарактеризувати службові повноваження.

Проаналізувавши спеціальні акти, які регламентують правовий статус посадових осіб, Н. В. Янюк визначає загальні службові обов'язки, характерні для посадових осіб усіх видів служби:

– здійснення загального керівництва роботою відповідної організаційної структури;

– забезпечення організації роботи по підбору і розміщенні кадрів організаційної структури;

- вирішення питань про заохочення та покарання підлеглих працівників;
- організація і контроль за роботою апарату відповідного органу;
- персональна відповідальність за виконання завдань, які покладені на організаційну структуру [21, с. 89-90].

Проте наявність даних службових обов'язків залежить від посади, яку обіймає особа в певному державному органі. Не кожен звичайний спеціаліст певного відділу має право керувати роботою певної структури чи вирішувати питання про покарання й заохочення працівників.

Деякі автори згадують таке поняття як «правообов'язки» [22, с. 129]. Однак Р. Є. Гукасян, не погоджується з даною тезою і зазначає, що одна й та ж сама дія одного суб'єкта в одних і тих самих відносинах і правом і обов'язком бути не може, через те, що при одночасному регулюванні дії за допомогою надання права і покладення ідентичного за змістом обов'язку право поглинається обов'язком, оскільки механізм виконання обов'язку і механізм реалізації суб'єктивного права носієм взаємно виключають один одного – у них різні стимули [23, с. 26-27], із чим неможливо не погодитися.

Висновки. Підводячи підсумок, потрібно зазначити, що поняття завдань, функцій, повноважень і компетенції перебувають між собою у взаємозв'язку. Як уже зазначалося, усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності. Саме в завданнях останніх і відображається ця мета. Проте без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається лише на папері. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження. У свою чергу сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка»,

2007. – 992 с.

2. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3 : Обє - Роб / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1998. – 928 с.

3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К., 1979. – 150 с.

4. Іллічов М. О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Микола Олександрович Іллічов. – Київ, 2002. – 173 с.

5. Бачило И. Л. Функции органов управления / И. Л. Бачило // Правовые проблемы оформления и реализации. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

7. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3 : Обє - Роб / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1998. – 928 с.

8. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. – Харків : Фоліо, 2004. – 540 с.

9. Пронина В. С. Конституционный статус органов межотраслевого управления / В. С. Пронина. – М. : Юрид. лит., 1981. – 158 с.

10. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. – К.; Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

11. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. посіб / І. А. Беленчук. – К. : Видавництво А.С.К., 2004. – 176 с.

12. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев / Академия наук СССР. Институт государства и права. – М. : Юрид. литература, 1972. – 280 с.

13. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

14. Королев А. И. Теория государства и права : ученик / А. И. Королев,

А. С. Явич. – 2-е изд., перераб. и доп. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – 551 с.

15. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.

16. Малько А. В. Теория государства и права : учебник / А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2001. – 304 с.

17. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : [монографія] / О. І. Харитонов. – Одеса : Юридична література, 2004. – 328 с.

18. Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гаращук та ін. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. – 121 с.

19. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Российский, Ю. Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 800 с.

20. Манохин В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 195 с.

21. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Наталія Володимирівна Янюк. – Львів, 2002. – 168 с.

22. Приймаченко Д. В. Компетенція митних органів у сфері реалізації митної політики: сучасний стан / Д. В. Приймаченко // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 126–130.

23. Гукасян Р. Е. Концепция слияния прав и обязанностей и административно-командные методы управления / Р. Е. Гукасян // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 26–34.

Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження» / А. В. Солонар // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. - № 2. – С. 253-256.